Leal, Victor Nunes. "Indicações sobre a estrutura e o processo do 'coronelismo'". Coronelismo, Enxada e Voto. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997 [1948]. pp 39-78

Aula 22

23/05

04/06

[redacted]

Victor Nunes Leal

# CORONELISMO, ENXADA E VOTO

## O município e o regime representativo no Brasil

3ª edição

1ª reimpressão

EDITORA NOVA FRONTEIRA

## CAPÍTULO PRIMEIRO

# Indicações sobre a estrutura e o processo do "coronelismo"*

I — Palavras introdutórias. II — A propriedade da terra entre os fatores da liderança política local. III — Concentração da propriedade fundiária rural. IV — Alguns aspectos da composição das classes na sociedade rural. V — Despesas eleitorais. Melhoramentos locais. VI — Favores e perseguições. Desorganização do serviço público local. VII — Sistema de compromisso com o governo estadual. Governismo do eleitorado do interior. VIII — A autonomia municipal e o "coronelismo". IX — Fragmentação da hegemonia social dos donos de terras.

## I

O fenômeno de imediata observação para quem procure conhecer a vida política do interior do Brasil é o malsinado "coronelismo". Não é um fenômeno simples, pois envolve um complexo de características da política municipal, que nos esforçaremos por examinar neste trabalho.

Dadas as peculiaridades locais do "coronelismo" e as suas variações no tempo, o presente estudo só poderia ser feito

de maneira plenamente satisfatória, se baseado em minuciosas análises regionais, que não estava ao nosso alcance realizar. Entretanto, a documentação mais acessível e referente a regiões diversas revela tanta semelhança nos aspectos essenciais que podemos antecipar um exame de conjunto com os elementos disponíveis.

Como indicação introdutória, devemos notar, desde logo, que concebemos o "coronelismo" como resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo a uma estrutura econômica e social inadequada. Não é, pois, mera sobrevivência do poder privado, cuja hipertrofia constituiu fenômeno típico de nossa história colonial. É antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa.

Por isso mesmo, o "coronelismo" é sobretudo um compromisso, uma troca de proveitos entre o poder público, progressivamente fortalecido, e a decadente influência social dos chefes locais, notadamente dos senhores de terras. Não é possível, pois, compreender o fenômeno sem referência à nossa estrutura agrária, que fornece a base de sustentação das manifestações de poder privado ainda tão visíveis no interior do Brasil.

Paradoxalmente, entretanto, esses remanescentes de privatismo são alimentados pelo poder público, e isto se explica justamente em função do regime representativo, com sufrágio amplo, pois o governo não pode prescindir do eleitorado rural, cuja situação de dependência ainda é incontestável.





Desse compromisso fundamental resultam as características secundárias do sistema "coronelista", como sejam, entre outras, o mandonismo, o filhotismo, o falseamento do voto, a desorganização dos serviços públicos locais.

Com estas explicações preliminares, passamos a examinar os traços principais da vida política dos nossos municípios do interior.

## II

O aspecto que logo salta aos olhos é o da liderança, com a figura do "coronel" ocupando o lugar de maior destaque. Os chefes políticos municipais nem sempre são autênticos "coronéis". A maior difusão do ensino superior no Brasil espalhou por toda parte médicos e advogados, cuja ilustração relativa, se reunida a qualidades de comando e dedicação, os habilita à chefia.[1] Mas esses mesmos doutores, ou são parentes, ou afins,[2] ou aliados políticos dos "coronéis".[3]

Outras vezes, o chefe municipal, depois de haver construído, herdado ou consolidado a liderança, já se tornou um absenteísta. Só volta ao feudo político de tempos em tempos, para descansar, visitar pessoas da família ou, mais freqüentemente, para fins partidários. A fortuna política já o terá levado para uma deputação estadual ou federal, uma pasta de

secretário, uma posição administrativa de relevo, ou mesmo um emprego rendoso na capital do Estado ou da República. O êxito nos negócios ou na profissão também pode contribuir para afastá-lo, embora conservando a chefia política do município: os lugares-tenentes, que ficam no interior, fazem-se então verdadeiros chefes locais, tributários do chefe maior que se ausentou. O absenteísmo é, aliás, uma situação cheia de riscos: quando o chefe ausente se indispõe com o governo, não são raras as defecções dos seus subordinados. Outras vezes, é ele próprio quem aconselha essa atitude, operando, pessoalmente, uma retirada tática.

Qualquer que seja, entretanto, o chefe municipal, o elemento primário desse tipo de liderança é o "coronel", que comanda discricionariamente um lote considerável de *votos de cabresto*. A força eleitoral empresta-lhe prestígio político, natural coroamento de sua privilegiada situação econômica e social de dono de terras. Dentro da esfera própria de influência, o "coronel" como que resume em sua pessoa, sem substituí-las, importantes instituições sociais. Exerce, por exemplo, uma ampla jurisdição sobre seus dependentes, compondo rixas e desavenças e proferindo, às vezes, verdadeiros arbitramentos, que os interessados respeitam. Também se enfeixam em suas mãos, com ou sem caráter oficial, extensas funções policiais, de que freqüentemente se desincumbe com a sua pura ascendência social, mas que eventualmente pode tornar efetivas com o auxílio de empregados, agregados ou capangas.[4]





Esta ascendência resulta muito naturalmente da sua qualidade de proprietário rural. A massa humana que tira a subsistência das suas terras vive no mais lamentável estado de pobreza, ignorância e abandono.[5] Diante dela, o "coronel" é rico. Há, é certo, muitos fazendeiros abastados e prósperos, mas o comum, nos dias de hoje, é o fazendeiro apenas "remediado": gente que tem propriedades e negócios, mas não possui disponibilidades financeiras; que tem o gado sob penhor ou a terra hipotecada; que regateia taxas e impostos, pleiteando condescendência fiscal; que corteja os bancos e demais credores, para poder prosseguir em suas atividades lucrativas. Quem já andou pelo interior há de ter observado a falta de conforto em que vive a maioria dos nossos fazendeiros. Como costumam "passar bem de boca" — bebendo leite e comendo ovos, galinha, carne de porco e sobremesa — e têm na sede da fazenda um conforto primário, mas inacessível ao trabalhador do eito — às vezes, água encanada, instalações sanitárias e até luz elétrica e rádio —, o roceiro vê sempre no "coronel" um homem rico, ainda que não o seja; rico, em comparação com sua pobreza sem remédio.[6] Além do mais, no meio rural, é o proprietário de terra ou de gado quem tem meios de obter financiamentos. Para isso muito concorre seu prestígio político, pelas notórias ligações dos nossos bancos. É, pois, para o próprio "coronel" que o roceiro apela nos momentos de apertura, comprando fiado em seu armazém para pagar com a colheita, ou pedindo dinheiro, nas mesmas condições, para outras necessidades.

Se ainda não temos numerosas classes médias nas cidades do interior, muito menos no campo, onde os proprietários ou posseiros de ínfimas glebas, os "colonos" ou parceiros e mesmo pequenos sitiantes estão pouco acima do trabalhador assalariado, pois eles próprios freqüentemente trabalham sob salário. Ali o binômio ainda é geralmente representado pelo senhor da terra e seus dependentes.[7] Completamente analfabeto, ou quase, sem assistência médica, não lendo jornais, nem revistas, nas quais se limita a ver as figuras, o trabalhador rural, a não ser em casos esporádicos, tem o patrão na conta de benfeitor. E é dele, na verdade, que recebe os únicos favores que sua obscura existência conhece.[8] Em sua situação, seria ilusório pretender que esse novo pária tivesse consciência do seu direito a uma vida melhor e lutasse por ele com independência cívica. O lógico é o que presenciamos: no plano político, ele luta com o "coronel" e pelo "coronel". Aí estão os *votos de cabresto,* que resultam, em grande parte, da nossa organização econômica rural.[9]

## III

Para se compreender melhor a influência política dos fazendeiros, tão importante no mecanismo da liderança local, cumpre examinar alguns aspectos da distribuição da propriedade e da composição das classes na sociedade rural do Brasil. O recenseamento de 1940, as análises parciais de seus resultados, elaboradas pela repartição competente, e as interpretações





de outros estudiosos armados de critérios não puramente censitários fornecem dados muito ilustrativos.

Considerado o problema de conjunto, a concentração da propriedade ainda é, nos dias atuais, o fato dominante em nossa vida rural. A maior freqüência da pequena e da média propriedade em alguns lugares explica-se por fatores diversos. No que toca a São Paulo, Caio Prado Júnior procurou enumerá-los em estudo publicado há mais de dez anos. Os fatores que indicou, na ordem por ele próprio seguida e que não está na razão da importância, foram os seguintes: 1) colonização oficial, cujo principal objetivo, segundo os autorizados depoimentos recolhidos, era formar uma reserva de mão-de-obra para os fazendeiros; 2) colonização particular, de menor relevo que a primeira, procurando ambas criar condições capazes de atrair correntes imigratórias; 3) proximidade das grandes fazendas, a cuja ilharga se desenvolvia a pequena propriedade como depósito de braços para a grande lavoura; 4) decomposição da fazenda, pelo esgotamento da terra, pela erosão, pelas pragas, pelas crises econômicas etc; 5) influência dos grandes centros urbanos, cujo abastecimento exige produção de artigos de subsistência incompatíveis com a agricultura extensiva. Ao tratar da decadência da fazenda, o autor notou, ainda, um pouco fora de lugar, a presença da pequena propriedade nas zonas em que "o regime de fazenda, encontrando terras inferiores, não fez mais que passar, abrindo espaço para o retalhamento e instalação da pequena propriedade".[10]

O trabalho citado, como já ficou dito, refere-se especialmente a São Paulo. Em obra mais recente, relativa a todo o país, o mesmo escritor atribui importância primacial, na criação da pequena propriedade, às correntes imigratórias, o que se verificou notadamente no extremo sul: Rio Grande, Santa Catarina e Paraná. Em São Paulo, esse fator teve sua influência muito reduzida pela concorrência da grande lavoura cafeeira, que absorveu a maior parte dos imigrantes. A produção de verduras, frutas, aves e ovos, flores etc para abastecimento dos maiores centros urbanos e industriais foi de grande importância para a implantação da pequena propriedade, não só em São Paulo, como também, de modo geral, embora com variações, nos demais Estados. A decadência das fazendas, mormente em conseqüência das crises econômicas e da agricultura depredadora que praticamos, é também um fator que não se limita a São Paulo, mas está generalizado pelo menos a toda a região do café: "No seu deslocamento constante, a lavoura cafeeira irá deixando para trás terras cansadas e já imprestáveis para as grandes lavouras; essas terras depreciadas serão muitas vezes aproveitadas pelas categorias mais modestas da população rural que nelas se instalam com pequenas propriedades.[11] O fato pode ser facilmente observado no Espírito Santo, Estado do Rio e Minas Gerais, em particular no vale do Paraíba. Em outras regiões, causas diferentes, de natureza local, também terão concorrido.





Contudo, apesar do aumento numérico das pequenas propriedades no Brasil, a expressão percentual da concentração da propriedade rural não tem diminuído. Já notara o Prof. Jorge Kingston, analisando o censo agrícola e zootécnico de São Paulo, de 1934, que, "ao invés de uma distribuição mais racional da propriedade fundiária", se verificava "um agravamento da concentração agrária".[12] As razões dessa contradição devem ser encontradas na fragmentação, preferentemente, das propriedades médias,[13] na recomposição de grandes propriedades,[14] compensando as que se parcelam, ou ainda na sobrevivência de grandes fazendas, mesmo decadentes, pela substituição, por exemplo, da agricultura pela pecuária.[15] A contigüidade de terrenos férteis e virgens, sobretudo no caso do café, tem sido a condição primordial da formação de grandes fazendas, pela sua elevada produtividade, ainda que em regime de exploração extensiva e predatória. Este processo, porém, está em vias de atingir o seu termo final, pelo menos em São Paulo, onde o fenômeno assumiu proporções gigantescas, depois de haver o café, partindo da baixada fluminense, atravessado — e esgotado — uma parte considerável dos Estados do Rio de Janeiro e Minas Gerais. A não ser que surjam novos fatores capazes de conduzir à recomposição de grandes propriedades (como foi o caso do algodão) ou impedir que as existentes se desmembrem (como seria o desenvolvimento da pecuária, ou a introdução da grande exploração tipicamente capitalista, empregando técnica avançada), são cada

vez mais desfavoráveis as condições de subsistência da grande propriedade, pela atual precariedade das três grandes lavouras extensivas do país: cana-de-açúcar, café e algodão.[16]

Não obstante essas perspectivas, ainda é óbvio o domínio da grande propriedade, nos dias que correm, como foi comprovado pelo censo agrícola de 1940, cujos dados o Prof. Costa Pinto interpretou em trabalho recentíssimo.[17] Classificando as propriedades rurais segundo a área, obteve ele os resultados que assim resumimos: [18]

| Área | % sobre o número total | % sobre a área total |
|---|---|---|
| "Superpropriedades latifundiárias" (de 1.000 ha e mais) | 1,46 | 48,31 |
| "Grandes propriedades" (entre 200 e 1.000 ha, exclusive) | 6,34 | 24,79 |
| "Médias propriedades" (entre 50 e 200 ha, exclusive) | 17,21 | 15,90 |
| "Pequenas propriedades" (entre 5 e 50 ha, exclusive) | 53,07 | 10,45 |
| "Minifúndios" (de menos de 5 ha) | 21,76 | 0,55 |

Nem todo proprietário rural possui uma propriedade só. Admitindo-se, porém, com desvantagem, que assim seja, verifica-se que os pequenos e ínfimos proprietários (até 50 ha), representando cerca de três quartos dos donos de terras (74,83%), possuem apenas 11,00% da área total dos estabele-





cimentos agrícolas do país. Da área restante (89,00%) apenas uma parte pequena (15,90%) pertence aos proprietários médios, tocando nada menos de 73,10% da área total aos grandes proprietários (de 200 ha e mais), que representam somente 7,80% do número total dos proprietários. Reunidos, os médios e os grandes proprietários representam pouco mais de um quarto dos donos de terras e suas propriedades cobrem quase nove décimos da área total dos estabelecimentos agrícolas. [19]

A situação dos pequenos proprietários é em regra difícil em nosso país, sobretudo quando em contato com a grande propriedade absorvente. Essa precariedade é agravada pela pouca produtividade do solo nos casos em que o parcelamento da terra foi motivado pela decadência das fazendas. Somam-se ainda as dificuldades de financiamento. E todos esses inconvenientes pesam muito mais sobre as glebas ínfimas — de menos de 5 ha —, que em 1940 compreendiam 21,76% do número total dos estabelecimentos agrícolas. A pequena propriedade próspera constitui exceção, salvo naquelas regiões em que não está sujeita à concorrência da grande, nem se constituiu como legatária de sua ruína.

Este é o quadro que nos apresenta o setor dos proprietários rurais, minoria irrisória da população do país: quadro que reflete a imensa pobreza da gente que vive no meio rural, já que os proprietários de mais de 200 ha não passavam, na data do censo de 1940, de 148.622, considerando-se aproximativamente o número de proprietários igual ao

de estabelecimentos agrícolas. Como os proprietários médios — de 50 a 200 ha —, segundo o mesmo critério, somavam 327.713, teremos para uma população rural de 28.353.866 habitantes[20] apenas 476.335 proprietários de estabelecimentos agrícolas capazes de produzir compensadoramente. É claro que tais dados não exprimem a situação exata de nossa economia agrária, pois também possuímos pequenas propriedades prósperas, e grandes propriedades arruinadas; são, contudo, bastante expressivos para nos dar uma idéia bem viva da mesquinha existência que suporta a grande maioria dos milhões de seres humanos que habitam a zona rural do Brasil.[21]

## IV

O panorama descrito torna-se ainda mais nítido quando se observam os principais aspectos da composição de classe da nossa sociedade rural. Ainda aqui, basear-nos-emos na elaboração do Prof. Costa Pinto, no trabalho anteriormente referido, embora utilizando os resultados a que chegou com apresentação modificada ou com desdobramentos.

O censo agrícola de 1940 forneceu-lhe a seguinte discriminação da população ativa, grupada segundo a posição ocupada pelas diversas categorias que exercem sua atividade principal na agricultura, pecuária e silvicultura: [22]





| Categorias | Número (homens e mulheres) | % |
|---|---|---|
| Empregadores | 252.047 | 2,67 |
| Empregados | 3.164.203 | 33,47 |
| Autônomos | 3 309.701 | 35,01 |
| Membros da família | 2.665.509 | 28,19 |
| De posição ignorada | 62.052 | 0,66 |
| Total | 9.453.512 | 100,00 |

Chamando a esse quadro "pirâmide censitária" da sociedade rural, o autor procurou reagrupar os dados segundo critério mais adequado à compreensão da posição de classe dos diversos grupos, para compor o que denominou "pirâmide social" da sociedade rural brasileira. Dois dos grupos acima indicados — "empregadores" e "empregados" — definem-se por si mesmos, e o quinto — "de posição ignorada" — pode ser desprezado, porque abrange somente 0,66% do número total. A dificuldade reside, pois, na interpretação das duas categorias que o censo rotulou de "autônomos" e de "membros da família". Mas as próprias definições adotadas pelo Serviço competente fornecem indicações muito valiosas.

A categoria dos "autônomos", representada pelos "que exercem atividade por sua própria conta, ou isoladamente ou com o auxílio, não diretamente remunerado, de pessoas de sua própria família", compreende, portanto, além dos proprietários de pequenos tratos de terra, os "colonos" ou "rendeiros", que trabalham em regime de parceria. Tudo indica que a subcategoria dos parceiros é bem maior que a dos pe-

quenos proprietários, e Costa Pinto procurou demonstrá-lo numericamente. Admitindo, como regra, que o pequeno proprietário possui apenas uma propriedade e considerando que para 3.309.701 "autônomos" só havia, em 1940, 1.425.291 propriedades de menos de 50 ha, concluiu, aproximativamente, pela existência de 1.425.291 "autônomos"-proprietários contra 1.884.410 "autônomos"-não proprietários, ou sejam, 43,07% para os primeiros e 56,93% para os segundos. [23]

Quanto à outra categoria de difícil interpretação — "membros da família", o seu conceito censitário é o seguinte: são aqueles "que exercem atividade em benefício de outrem, sem perceberem salário fixo ou por tarefa", esclarecendo a repartição competente que a "grande maioria" são membros das famílias e colaboradores dos "autônomos".[24]

Considerando todos os componentes dessa categoria como ligados ao grupo dos "autônomos",[25] também podemos dividi-la, aproximativamente, na mesma proporção, entre as duas subcategorias dos "autônomos": proprietários e não proprietários. Assim, os 2.665.509 rotulados como "membros da família" contribuirão com 1.517.474 para a subcategoria dos "autônomos"-não proprietários (que fica elevada a 3.401.884), e com 1.148.035 para a dos "autônomos"-proprietários (que fica elevada a 2.573.326).

Se, entretanto, não considerarmos os "membros da família", como ligados exclusivamente à categoria dos autônomos", [26] o cálculo se tornará mais defeituoso, mas em todo





caso será ainda muito expressivo, porque a maior margem de erro é desfavorável às conclusões a que devemos chegar. Poderíamos adotar os seguintes critérios:

Em primeiro lugar, admitamos que os "membros da família" do grupo "de posição ignorada" e do grupo de "empregadores" colaborem com estes, nas atividades agrárias, na mesma proporção dos "membros da família" dos "autônomos". Temos aí a primeira margem de erro desfavorável às nossas conclusões, porque é evidente que na classe dos "empregadores" o número de membros de suas famílias que com eles colaboram é proporcionalmente menor.

Em segundo lugar, notamos sensível diferença entre o número de "empregadores" (252.047) e o número de médias e grandes propriedades (476.335). Isto se explica, naturalmente, pela existência de médios proprietários que não empregam assalariados, ou pela existência de grandes proprietários que possuem mais de uma propriedade, ou, como parece mais provável, por ambos os motivos simultaneamente. Tomaremos, entretanto, aquela diferença (224.288) como representativa somente dos médios proprietários que não empregam mão-de-obra assalariada e, portanto, devem ser incluídos na categoria dos "autônomos". Eis aí uma segunda margem de erro, desfavorável às nossas conclusões, porque não levamos em conta os casos em que mais de uma grande propriedade pertencem a uma só pessoa. E tais casos tudo indica serem mais numerosos do que os de médios proprietários que não utilizam "empregados".

Feitos os cálculos pelo critério descrito, os 2.665.509 da categoria dos "membros da família" se repartirão pela seguinte forma: para os "empregadores", 185.519; para os "autônomos"-médios proprietários, 164.995; para os "autônomos"-pequenos proprietários, 1.048.345; para os "autônomos"-não proprietários, 1.221.070; para os "de posição ignorada", 45.580. Da distribuição ficou excluída a categoria dos "empregados", porque estes, por definição, se contam por cabeça.

Grupando agora os dados obtidos, encontramos para as duas modalidades de cálculo os resultados que seguem:

## MODALIDADE "A"

Divisão dos "membros da família" somente entre os "autônomos", considerados como tais os pequenos proprietários (até 50 ha) e os não-proprietários (parceiros):

| Categoria | Nº | Membros da família | % | TOTAL | % |
|---|---|---|---|---|---|
| I. Empregadores | 252.047 | — | — | 252.047 | 2,67 |
| II. Autônomos: | | | | | |
| a) pequenos proprietários | 1.425.291 | 1.148.035 | 43,07 | 2.573.326 | 27,22 |
| b) não-proprietários | 1.884. 410 | 1.517.474 | 56,93 | 3.401.884 | 35,98 |
| III. Empregados | 3.164.203 | — | — | 3.164.203 | 33,47 |
| IV. De posição ignorada | 62.052 | — | — | 62.052 | 0,66 |
| Total | 6.788.003 | 2.665.509 | 100,00 | 9.453.512 | 100,00 |





## MODALIDADE "B"

Divisão dos "membros da família" por todas as categorias (menos a dos "empregados"), incluindo-se entre os "autônomos", como médios proprietários, a diferença entre o número de "empregadores" e o número de médias e grandes propriedades:

| Categoria | Nº | Membros da família | % | TOTAL | % |
|---|---|---|---|---|---|
| I. Empregadores | 252.047 | 185.519 | 6,96 | 437.566 | 4,63 |
| II. Autônomos: | | | | | |
| a) médios proprietários | 224.288 | 164.995 | 6,19 | 389.283 | 4,11 |
| b) pequenos proprietários | 1.425.291 | 1.048.345 | 39,33 | 2.473.636 | 26,17 |
| c) não-proprietários | 1. 660.122 | 1.221.070 | 45,81 | 2.881.192 | 30,48 |
| III. Empregados | 3.164.203 | — | — | 3.164.203 | 33,47 |
| IV. De posição ignorada | 62.052 | 45.580 | 1,71 | 107.632 | 1,14 |
| TOTAL | 6.788.003 | 2.665.509 | 100,00 | 9.453.512 | 100,00 |

Os dois quadros acima constituem desdobramento dos dados apresentados pelo Prof. Costa Pinto com base no censo oficial. Subdividimos as categorias censitárias dos "autônomos" e dos "membros da família", segundo os critérios já descritos, e chegamos, na hipótese mais desfavorável às nossas conclusões, ao seguinte resultado: na data indicada, 66,95% da população ativa ocupada na agricultura, pecuária e silvicultura pertenciam às categorias dos empregados e parceiros (não-proprietários); somando-se os pequenos proprietários (até 50 ha), cuja situação em muitos lugares é de todo precária, aquela percentagem sobe a 90,12%.

Não obstante a evidente deficiência dos critérios aproximativos adotados, não será difícil, diante de dados tão impressionantes e referentes à população ativa, avaliar a situação de dependência da gente que trabalha no campo, já que, em termos de generalização, pouca diferença existe entre a miséria do proletário rural e a do parceiro e do pequeno proprietário. Não há, pois, que estranhar os *votos de cabresto*.

## V

Há ainda as despesas eleitorais. A maioria do eleitorado brasileiro reside e vota nos municípios do interior.[27] E no interior o elemento rural predomina sobre o urbano.[28] Esse elemento rural, como já notamos, é paupérrimo. São, pois, os fazendeiros e chefes locais quem custeiam as despesas do alistamento e da eleição. Sem dinheiro e sem interesse direto, o roceiro não faria o menor sacrifício nesse sentido. Documentos, transporte, alojamento, refeições, dias de trabalho perdidos, e até roupa, calçado, chapéu para o dia da eleição, tudo é pago pelos mentores políticos empenhados na sua qualificação e comparecimento.[29] Como os próprios chefes locais são em regra somente "remediados", o suprimento de dinheiro para essas despesas apresenta certas particularidades que, para melhor ordem da exposição, deixamos para examinar mais adiante. O velho processo do *bico de pena* reduzia muito as despesas eleitorais. Os novos códigos, ampliando o corpo eleitoral[30] e reclamando a presença efetiva





dos votantes, aumentam os gastos. É, portanto, perfeitamente compreensível que o eleitor da roça obedeça à orientação de quem tudo lhe paga, e com insistência, para praticar um ato que lhe é completamente indiferente.

Esse panorama já se apresenta, aliás, com alguns indícios de modificação, segundo pôde ser observado nas eleições realizadas em 1945 e 1947. No seio do próprio eleitorado rural verificaram-se "traições" dos empregados aos fazendeiros. O fato merece um estudo atento e que ainda não foi feito. Observadores locais costumam atribuí-lo em grande parte à propaganda radiofônica. Nas cidades do interior já são numerosos os aparelhos receptores, e os trabalhadores rurais têm hoje maior possibilidade de contato com a sede urbana pelo uso bastante generalizado do transporte rodoviário. O rádio, aliás, já se vai introduzindo nas próprias fazendas: as baterias resolvem parcialmente o problema da energia. Não se deve esquecer também o grande incremento que se verificou durante a guerra na migração de trabalhadores do campo para atividades urbanas — empreendimentos industriais, construção civil, bases militares —, ou para a extração de borracha e exploração de minérios, especialmente cristal de rocha e mica. A maior facilidade de arranjar emprego nas cidades e as notícias que a respeito lhes chegam de parentes e amigos, aguçam o nomadismo da população rural — já habituada a mudar das zonas decadentes para as mais prósperas —,[31] reduzindo o grau de sua dependência em relação ao proprietário da terra.

Mas ainda é cedo para se tirar qualquer conclusão mais positiva sobre o fenômeno apontado, porque as eleições de 1945 e 1947 apresentaram certas peculiaridades, que lançaram perturbação na tradicional alternativa eleitoral do Brasil: governo e oposição.[32]

A falta de espírito público, tantas vezes irrogada ao chefe político local, é desmentida, com freqüência, por seu desvelo pelo progresso do distrito ou município. É ao seu interesse e à sua insistência que se devem os principais melhoramentos do lugar. A escola, a estrada, o correio, o telégrafo, a ferrovia, a igreja, o posto de saúde, o hospital, o clube, o campo de *football*, a linha de tiro, a luz elétrica, a rede de esgotos, a água encanada —, tudo exige o seu esforço, às vezes um penoso esforço que chega ao heroísmo. E com essas realizações de utilidade pública, algumas das quais dependem só do seu empenho e prestígio político, enquanto outras podem requerer contribuições pessoais suas e dos amigos, é com elas que, em grande parte, o chefe municipal constrói ou conserva sua posição de liderança.[33]

Apesar disso, em nossa literatura política, especialmente na partidária, o "coronel" não tem sido poupado. Responsável, em grande parte, pelas vitórias eleitorais dos candidatos do oficialismo, é freqüentemente acusado de não ter ideal político. Sua mentalidade estreita, confinada ao município, onde os interesses de sua facção se sobrepõem aos da pátria, seu descaso pelas qualidades ou defeitos dos candidatos





às eleições estaduais e federais, tudo isso incute no espírito dos derrotados amarga descrença nas possibilidades do regime democrático em nosso país. E habitualmente esse ceticismo perdura até o momento em que o interessado, concorrendo a nova eleição do lado governista, se possa beneficiar dos votos inconscientes do "coronel".

É fora de dúvida que a mentalidade municipal tem predominado em nossas eleições. Mas é um erro supor que o chefe local assim procede por mero capricho ou porque nele não tenha despontado ou esteja pervertido o sentimento público. Basta lembrar que o espírito governista é a marca predominante dessa mentalidade municipal para vermos que alguma razão mais poderosa que o simples arbítrio pessoal atua naquele sentido. Para falar em termos de generalização, computados os altos e baixos de sua conduta, o "coronel", como político que opera no reduzido cenário municipal, não é melhor nem pior do que os outros, que circulam nas esferas mais largas. Os políticos "estaduais" e "federais" — com exceções, é claro — começaram no município, onde ostentavam a mesma impura falta de idealismo que mais tarde, quando se acham na oposição, costumam atribuir aos chefes locais. O problema não é, portanto, de ordem pessoal, se bem que os fatores ligados à personalidade de cada um possam apresentar, neste ou naquele caso, características mais acentuadas: ele está profundamente vinculado à nossa estrutura econômica e social.

## VI

Não se compreenderia, contudo, a liderança municipal só com os fatores apontados. Há ainda os favores pessoais de toda ordem, desde arranjar emprego público até os mínimos obséquios.[34] É neste capítulo que se manifesta o paternalismo, com a sua recíproca: negar pão e água ao adversário. Para favorecer os amigos, o chefe local resvala muitas vezes para a zona confusa que medeia entre o legal e o ilícito, ou penetra em cheio no domínio da delinqüência, mas a solidariedade partidária passa sobre todos os pecados uma esponja regeneradora. A definitiva reabilitação virá com a vitória eleitoral, porque, em política, no seu critério, "só há uma vergonha: perder". Por isso mesmo, o filhotismo tanto contribui para desorganizar a administração municipal.

Um dos principais motivos dessa desorganização é a generalizada incultura do interior, cópia muito piorada da incultura geral do país. Se os próprios governos federal e estaduais têm tanta dificuldade em conseguir funcionários capazes, por isso mesmo improvisando técnicos em tudo da noite para o dia, imagine-se o que será dos municípios mais atrasados. Os inquéritos que se fizeram a esse respeito em vários Estados depois da revolução de 1930 revelaram coisas surpreendentes. Daí a criação dos departamentos de municipalidades, que, ao lado da assistência técnica prestada às comunas, não tardaram a assumir funções de natureza política. Mas o despreparo do interior só explica uma parte da anarquia admi-





nistrativa observada em muitas municipalidades. A outra parcela de responsabilidade cabe, de um lado, ao filhotismo, que convoca muitos agregados para a "gamela" municipal, e, de outro lado, à utilização do dinheiro, dos bens e dos serviços do governo municipal nas batalhas eleitorais.

A outra face do filhotismo é o mandonismo, que se manifesta na perseguição aos adversários: "para os amigos pão, para os inimigos pau".[35] As relações do chefe local com seu adversário raramente são cordiais. O normal é a hostilidade.[36] Além disso, como é óbvio, sistemática recusa de favores, que os adversários, em regra geral, se sentiriam humilhados de pedir.

Nos períodos que precedem às eleições é que o ambiente de opressão atinge o ponto agudo.[37] Nos intervalos das campanhas eleitorais, melhoram muito as relações entre as parcialidades do município, chegando eventualmente a ser amenas e respeitosas. É nessa fase que se processam os entendimentos que permitem à facção que está no poder, ou é apoiada pelo governo estadual, engrossar suas fileiras, pela adesão de cabos eleitorais urbanos ou de "coronéis". Esse clima propício ao acordo também atinge seu ponto ótimo por ocasião das eleições, mas na fase que precede à tomada de compromissos. Uma vez definidas as posições, entra-se então na etapa da compressão, que antecede imediatamente ao pleito. [38] Alguns prováveis aderentes podem ser poupados até mais tarde, enquanto subsiste a possibilidade de os chamar ao seio confortável da situação.[39] Outros serão convencidos pelos primeiros indícios

de violência. Muitos se absterão de votar para evitar dissabores maiores, e uns poucos faltarão à palavra empenhada. A regra é ser honrado o compromisso que no município se firma de homem para homem, e a quebra de sua palavra repugna tanto ao chefe local quanto o exaspera a traição de companheiros.[40]

Mas há nisso tudo uma ética especial: como os compromissos não são assumidos à base de princípios políticos, mas em torno de coisas concretas, prevalecem para uma ou para poucas eleições próximas. Quando vê a necessidade de mudar de partido (o que significa geralmente aderir ao governo), o chefe local — ou o "coronel" — retarda o seu pronunciamento. Se sofreu alguma desconsideração pessoal, ou deixou de ser atendido em pretensão que reputa importante, já tem aí o motivo da ruptura, porque o cumprimento de sua prestação no acordo não foi correspondido pelo chefe a quem emprestou apoio eleitoral. Quando não houver tais motivos, não lhe faltará o grande argumento: não tem direito de impor aos amigos o sacrifício da oposição. E esse argumento, que pode ser insincero, é em substância verdadeiro e procedente, porque o primeiro dever do chefe local é alcançar a vitória, o que significa obter para sua corrente o apoio da situação estadual.[41]

## VII

A rarefação do poder público em nosso país contribui muito para preservar a ascendência dos "coronéis", já que, por esse motivo, estão em condições de exercer, extra-oficialmente,





grande número de funções do Estado em relação aos seus dependentes. Mas essa ausência do poder público, que tem como conseqüência necessária a efetiva atuação do poder privado,[42] está agora muito reduzida com os novos meios de transporte e comunicação, que se vão generalizando. A polícia de hoje, salvo em raros Estados, poderá comparecer ao local de perturbação e atuar com relativa eficácia num período de tempo, que cada vez se torna mais curto. A rebeldia do chefe local — tão característica de certo período da Colônia — já não é um meio de consolidar, mas de enfraquecer e minar a influência do "coronel". Ainda assim, como a organização agrária do Brasil mantém a dependência do elemento rural ao fazendeiro, impedindo o contato direto dos partidos com essa parcela notoriamente majoritária do nosso eleitorado, o partido do governo estadual não pode dispensar o intermédio do dono de terras. Mas não se submete a ele senão naquilo que, não sendo fundamental para a situação política estadual, é, contudo, importantíssimo para o fazendeiro na esfera confinada do seu município. Sabe, por isso, o "coronel" que a sua impertinência só lhe traria desvantagens: quando, ao contrário, são boas as relações entre o seu poder privado e o poder instituído, pode o "coronel" desempenhar, indisputadamente, uma larga parcela de autoridade pública.[43] E assim nos aparece este aspecto importantíssimo do "coronelismo", que é o sistema de reciprocidade: de um lado, os chefes municipais e os "coronéis", que conduzem magotes de eleitores como quem toca tropa de burros; de

outro lado, a situação política dominante no Estado, que dispõe do erário, dos empregos, dos favores e da força policial, que possui, em suma, o cofre das graças e o poder da desgraça.[44]

É claro, portanto, que os dois aspectos — o prestígio próprio dos "coronéis" e o prestígio de empréstimo que o poder público lhes outorga — são mutuamente dependentes e funcionam ao mesmo tempo como determinantes e determinados. Sem a liderança do "coronel" — firmada na estrutura agrária do país —, o governo não se sentiria obrigado a um tratamento de reciprocidade, e sem essa reciprocidade a liderança do "coronel" ficaria sensivelmente diminuída.

Muitos chefes municipais, mesmo quando participam da representação política estadual ou federal, costumam ser tributários de outros, que já galgaram, pelas relações de parentesco ou amizade, pelos dotes pessoais, pelos conchavos ou pelo simples acaso das circunstâncias, a posição de chefes de grupos ou correntes, no caminho da liderança estadual ou federal. Mas em todos esses graus da escala política impera, como não podia deixar de ser, o sistema de reciprocidade,[45] e tôdo o edifício vai assentar na base, que é o "coronel", fortalecido pelo entendimento que existe entre ele e a situação política dominante em seu Estado, através dos chefes intermediários.

O bem e o mal, que os chefes locais estão em condições de fazer aos seus jurisdicionados, não poderiam assumir as proporções habituais sem o apoio da situação política estadual para uma e outra coisa. Em primeiro lugar, grande cópia





de favores pessoais depende fundamentalmente, quando não exclusivamente, das autoridades estaduais. Com o chefe local — quando amigo — é que se entende o governo do Estado em tudo quanto respeite aos interesses do município.[46] Os próprios funcionários estaduais, que servem no lugar, são escolhidos por sua indicação. Professoras primárias, coletor, funcionários da coletoria, serventuários da justiça, promotor público, inspetores do ensino primário, servidores da saúde pública etc, para tantos cargos a indicação ou aprovação do chefe local costuma ser de praxe. Mesmo quando o governo estadual tem candidatos próprios, evita nomeá-los, desde que venha isso a representar quebra de prestígio do chefe político do município. Se algum funcionário estadual entra em choque com este, a maneira mais conveniente de solver o impasse é removê-lo, às vezes com melhoria de situação, se for necessário. A influência do chefe local nas nomeações atinge os próprios cargos federais, como coletor, agente do correio, inspetor de ensino secundário e comercial etc e os cargos das autarquias (cujos quadros de pessoal têm sido muito ampliados), porque também é praxe do governo da União, em sua política de compromisso com a situação estadual, aceitar indicações e pedidos dos chefes políticos nos Estados.

A lista dos favores não se esgota com os de ordem pessoal. É sabido que os serviços públicos do interior são deficientíssimos, porque as municipalidades não dispõem de recursos para muitas de suas necessidades. Sem o auxílio finan-

ceiro do Estado, dificilmente poderiam empreender as obras mais necessárias, como estradas, pontes, escolas, hospitais, água, esgotos, energia elétrica. Nenhum administrador municipal poderia manter por muito tempo a liderança sem realizar qualquer benefício para sua comuna. Os próprios fazendeiros, que carecem de estradas para escoamento de seus produtos e de assistência médica, ao menos rudimentar, para seus empregados, acabariam por lhe recusar apoio eleitoral. E o Estado, — que, por sua vez, dispõe de parcos recursos, insuficientes para os serviços que lhe incumbem — tem de dosar cuidadosamente esses favores de utilidade pública. O critério mais lógico, sobretudo por suas conseqüências eleitorais, é dar preferência aos municípios cujos governos estejam nas mãos dos amigos. É, pois, a fraqueza financeira dos municípios um fator que contribui, relevantemente, para manter o "coronelismo", na sua expressão governista. [47]

O apoio oficial revela-se ainda precioso no capítulo das despesas eleitorais, que os chefes locais não podem custear sozinhos, embora muitos se sacrifiquem no cumprimento desse dever. Por isso, é de praxe que os candidatos também contribuam, assumindo, alguns, pesadas responsabilidades financeiras para disputar a cadeira desejada. Mas, como é notório, são os cofres públicos que costumam socorrer os candidatos e os chefes locais governistas nessa angustiosa emergência. Os auxílios são dados, algumas vezes, em dinheiro de contado, ou pelo pagamento direto de serviços e utilidades. Outras vezes, o





auxílio é indireto, através de contratos, que deixem boa margem de lucros, ou pela cessão de edifícios, transporte, oficinas gráficas, material de propaganda etc. Dos recursos, tradicionalmente ínfimos, de nossas municipalidade uma boa parte, em época de eleição, destina-se a essa finalidade.[48] Entre os motivos que tornam tão acirradas as eleições municipais no Brasil, este ocupa conseguintemente, lugar de destaque. O Estado e, eventualmente, a União e as entidades autárquicas também costumam contribuir com fundos ou serviços, para uso exclusivo — é claro — dos candidatos governistas. [49]

Tudo isso se inclui na categoria do "bem" que os chefes locais podem praticar, quando dispõem do governo municipal e estão aliados ao governo estadual.

Por outro lado, aquele que pode fazer o bem se torna mais poderoso quando está em condições de fazer o mal. E aqui o apoio do oficialismo estadual ao chefe do município, seja por ação, seja por omissão, tem a máxima importância. Neste capítulo, assumem relevo especial as figuras do delegado e do subdelegado de polícia.[50] A nomeação dessas autoridades é de sumo interesse para a situação dominante no município e constitui uma das mais valiosas prestações do Estado no acordo político com os chefes locais. Embaraçar ou atrapalhar negócios ou iniciativas da oposição, fechar os olhos à perseguição dos inimigos políticos, negar favores e regatear direitos ao adversário — são modalidades diversas da contribuição do governo estadual à consolidação do prestígio de seus correli-

gionários no município. Mas nada disso, via de regra, se compara a esse trunfo decisivo: pôr a polícia do Estado sob as ordens do chefe situacionista local.

Em certas circunstâncias, as ameaças e violências desempenham função primordial, porque semelhantes processos podem, por vezes, garantir o governo municipal à corrente local menos prestigiada. Mas a regra não é esta: a regra é o recurso simultâneo ao favor e ao porrete. Compreende-se isso perfeitamente, quando se considera que à situação dominante no Estado o que interessa é consolidar-se com o mínimo de violência. A não ser um desequilibrado, ninguém pratica o mal pelo mal: em política, principalmente, recorre-se à violência, quando outros processos são mais morosos, ou ineficazes, para o fim visado. Por isso mesmo, freqüentemente, o oficialismo estadual apóia a corrente que já conseguiu posição preponderante no município.[51] Outras vezes, força acordos, com partilha das vantagens. Em virtude desses entendimentos — tréguas menos ou mais prolongadas — pode um dos grupos adversários, melhor aquinhoado ou com menor disposição para o ostracismo, aderir em definitivo. A corrente preferida fica, assim, majoritária, desaparecendo, daí por diante, a necessidade da conciliação.

É evidente, como já ficou indicado, que nem todos os chefes de facções municipais e nem todos os "coronéis" são aliados do oficialismo estadual. Podem estar na oposição, como se vê em quase todos os municípios. Mas a situação de oposicionista, no âmbito municipal, é tão desconfortável que a regra é ficar





na oposição somente quem não pôde ficar com o governo. Segundo já tem sido observado, as correntes políticas municipais se digladiam com ódio mortal, mas comumente cada uma delas o que pretende é obter as preferências do governo do Estado; não se batem para derrotar o governo no território do município, a fim de fortalecer a posição de um partido estadual ou nacional não-governista: batem-se para disputar, entre si, o privilégio de apoiar o governo e nele se amparar. Na palavra autorizada de Basílio de Magalhães, quando "nos municípios surgem facções, de ordinário em acirrada pugna umas com as outras, todas conclamam desde logo, chocalhantemente, o mais incondicional apoio ao situacionismo estadual".[52] O maior mal que pode acontecer a um chefe político municipal é ter o governo do Estado como adversário. Por isso, busca o seu apoio ardorosamente. As eleições municipais constituem pelejas tão aguerridas em nosso país, justamente porque é pela comprovação de possuir a maioria do eleitorado no município que qualquer facção local mais se credencia às preferências da situação estadual. A esta, como já notamos, o que mais interessa é ter nas eleições estaduais e federais, que se seguirem, maior número de votos, com menor dispêndio de favores e mais moderado emprego da violência. Apoiar a corrente local majoritária é, pois, o meio mais seguro de obter esse resultado, inclusive porque a posse do governo municipal representa, para ela e para o governo estadual, um fator positivo nas eleições, balança em que tanto pesam o dinheiro público e os benefícios de procedência oficial.

A essência, portanto, do compromisso "coronelista" — salvo situações especiais que não constituem regra — consiste no seguinte: da parte dos chefes locais, incondicional apoio aos candidatos do oficialismo nas eleições estaduais e federais; da parte da situação estadual, carta-branca ao chefe local governista (de preferência o líder da facção local majoritária) em todos os assuntos relativos ao município, inclusive na nomeação de funcionários estaduais do lugar.

## VIII

Ao estudarmos a autonomia municipal no Brasil, verificamos, desde logo, que o problema verdadeiro não é o de autonomia, mas o de falta de autonomia, tão constante tem sido, em nossa história, salvo breves reações de caráter municipalista, o amesquinhamento das instituições municipais. A atrofia dos nossos municípios tem resultado de processos vários: penúria orçamentária, excesso de encargos, redução de suas atribuições autônomas, limitações ao princípio da eletividade de sua administração, intervenção da polícia nos pleitos locais etc. Passado o período áureo das câmaras coloniais, sobrevieram a miúda interferência régia e a tutela imperial. A brisa autonomista do começo da República em breve tempo deixou de soprar, e ventos contrários passaram a impulsionar a política do municipalismo no Brasil. Em 1934, tivemos um novo surto autonômico, interrompido pelo Estado Novo.[53] E só agora, em 1946, a terceira Constituinte republicana pôs





o problema do municipalismo entre suas primeiras cogitações, encarando principalmente o aspecto fundamental da receita. O movimento de 46 é uma continuação mais consciente e conseqüente do de 34, embora certos detalhes emprestem a um e outro particularidades dignas de registro. Até onde, porém, o novo municipalismo resultará em reforçamento efetivo da autonomia política das comunas, eis uma questão em aberto, que só o tempo resolverá.

Entretanto, ao lado da falta de autonomia *legal,* a que aludimos, os chefes municipais governistas sempre gozaram de uma ampla autonomia *extralegal.* Em regra, a sua opinião prevalece nos conselhos do governo em tudo quanto respeite ao município, mesmo em assuntos que são da competência privativa do Estado ou da União, como seja a nomeação de certos funcionários, entre os quais o delegado e os coletores. É justamente nessa autonomia extralegal que consiste a carta-branca que o governo estadual outorga aos correligionários locais, em cumprimento da sua prestação no compromisso típico do "coronelismo". É ainda em virtude dessa carta-branca que as autoridades estaduais dão o seu concurso ou fecham os olhos a quase todos os atos do chefe local governista, inclusive a violências e outras arbitrariedades.

Opera-se, pois, uma curiosa inversão no exercício da autonomia local. Se garantida juridicamente contra as intromissões do poder estadual e assentada em sólida base financeira, a autonomia do município seria naturalmente exercida, no regi-

me representativo, pela maioria do eleitorado, através de seus mandatários nomeados nas urnas. Mas com a autonomia legal cerceada por diversas formas, o exercício de uma autonomia extralegal fica dependendo inteiramente das concessões do governo estadual. Já não será um direito da maioria do eleitorado; será uma dádiva do poder. E uma doação ou delegação dessa ordem beneficiará necessariamente aos amigos do situacionismo estadual, que porventura estejam com a direção administrativa do município. Quando for este o caso, o município pode ter até relativa prosperidade, inclusive através da realização dos serviços públicos locais mais importantes. Se ocorre estar no governo municipal uma corrente política desvinculada da situação estadual, é claro que não lhe será outorgada a autonomia extralegal que receberia, se partilhasse das suas preferências políticas. Terá, portanto, de se mover estritamente dentro dos mirrados quadros de sua autonomia legal, que só tem disposto de uma receita pública insuficiente para atender aos encargos locais mais elementares. Além disso, as atribuições privativas do Estado referentes ao município (especialmente nomeações) passarão a ser exercidas, não de acordo com o governo municipal oposicionista, mas segundo as indicações da oposição municipal governista. Fica, assim, ao inteiro critério do governo estadual respeitar, ou não, as preferências da maioria do eleitorado local, no que entende com os assuntos do seu peculiar interesse.

Dentro deste quadro, o êxito de uma parcialidade nas eleições municipais será uma vitória de Pirro, a não ser que





ela já seja, ou venha a tornar-se aliada da situação estadual. Por virtude dessa completa inversão de papéis, é evidente que, em regra, os candidatos aos cargos municipais sufragados pela maioria do eleitorado não resultam de uma seleção espontânea, mas de uma escolha mais ou menos forçada. Se os candidatos ao governo municipal, que forem apoiados pelo governo estadual, são os que têm maiores oportunidades de fazer uma administração proveitosa, esse fato já predispõe decisivamente grande número de eleitores em favor do partido local governista. Em tais circunstâncias, mesmo as eleições municipais mais livres e regulares funcionarão, freqüentemente, como simples chancela de prévias nomeações governamentais. Autêntica mistificação do regime representativo.

O argumento, muito usado, de que a autonomia local favorece as administrações perdulárias ou corruptas, pela impossibilidade de um controle do alto, é geralmente documentado com a experiência do regime de 91 na maior parte dos Estados. Mas, se o Estado, no regime de 91, dispunha de completa ascendência política sobre os chefes locais, por que não a exercia no sentido de moralizar a administração municipal? Por que só a utilizava para impor candidatos nas eleições estaduais e federais? Essas perguntas desnudam o fato verdadeiro que o próprio argumento encobre. A "vista grossa" que os governos estaduais sempre fizeram sobre a administração municipal, deixando de empregar sua influência política para moralizá-la, fazia parte do sistema de compromisso do "coro-

nelismo". Estava incluída na carta-branca que recebiam os chefes locais, em troca do seu incondicional apoio aos candidatos do governo nas eleições estaduais e federais.

Ainda assim, ocorre perguntar: por que os governos estaduais pagavam tão elevado preço pelo apoio dos chefes locais, deixando que o esbanjamento ou a corrupção devastassem a administração dos municípios? A resposta não parece difícil: os cofres e os serviços municipais eram instrumentos eficazes de formação da maioria desejada pelos governos dos Estados nas eleições estaduais e federais. Além disso, não lhes caberia qualquer direta responsabilidade pelas malversações, que corriam por conta e risco dos próprios chefes locais. O preço caro, pago pelo Estado em troca do apoio eleitoral dos chefes locais, era, portanto, uma condição *objetiva* para que esse apoio correspondesse aos fins visados pelo governo estadual.

## IX

Se a atitude do poder executivo — ao qual cabe a chefia da política estadual — em relação aos municípios parece satisfatoriamente explicável, através do mecanismo que descrevemos, o mesmo não acontece com a atitude dos legisladores estaduais, no votarem as leis de organização municipal, que favoreciam tamanha inversão do sistema representativo. Em sua maioria, homens do interior, chefes políticos municipais, como explicar que consentissem na mistificação das preferências do eleitorado local, forçado a pender quase sempre para o





lado governista em conseqüência do amesquinhamento do município? O motivo primário seria certamente o receio de não serem reincluídos na chapa oficial e, portanto, de perderem a *chance* de voltar ao Congresso do Estado, ou alçar até ao Congresso da República. Excluídos da chapa do governo, o sistema de compromisso "coronelista", que já analisamos, contribuiria para derrotá-los em seus próprios municípios. Mas, afora esse motivo político, muito ponderável (pois o governo, além do conformismo do eleitorado "coronelista", ainda se valia da fraude e da coação para vencer nas urnas), haveria outra razão mais profunda.

A primeira observação de quem estuda o "coronelismo" é, natural e acertadamente, atribuí-lo à hegemonia social do dono de terras. Mas é preciso entender essa hegemonia apenas em relação aos dependentes da sua propriedade, que constituem o seu maço de *votos de cabresto*. Não é possível compreender essa hegemonia em relação a todo o município. Um município divide-se em distritos: o distrito da sede — urbano — escapa à influência do "coronel" que não seja ao mesmo tempo chefe político municipal; e cada um dos distritos rurais se compõe de diversas fazendas.[54] Esta fragmentação da hegemonia social no interior tende a prosseguir nas zonas de lavoura decadente, ou pouco produtiva, pelo empobrecimento dos proprietários, e ainda por efeito do nosso regime sucessório.[55]

Se um só "coronel" fosse dono de um distrito inteiro, a sua hegemonia social, resultante da propriedade da ter-

ra, seria incontestável naquela circunscrição, o mesmo ocorrendo em relação a todo o município, quando fosse o caso. Havendo, porém, como é a regra, vários fazendeiros em cada distrito e número bem maior em cada município, seria natural que, espontaneamente, se agrupassem em mais de uma corrente partidária, atendendo aos diversos fatores que determinam as ligações políticas municipais. O agrupamento dos fazendeiros do distrito, em torno de um deles, e o dos chefes distritais, ao redor do chefe municipal — excluída a influência governamental de que adiante falaremos —, explicam-se por diversas razões: por motivos de ordem pessoal (maior vocação, capacidade ou habilidade); pela tradição (permanência da chefia na mesma família); pela situação econômica (propriedades mais ricas, com maior número de eleitores, ou maiores disponibilidades para gastos eleitorais) etc. Dessa variabilidade dos motivos de ligação partidária, resultaria um equilíbrio muito instável para as forças políticas locais, que se agravaria pela comum vacilação do eleitorado urbano, menos submisso e, portanto, de manifestação mais dificilmente previsível. Que sucederia, nessas condições, se a sorte da chefia política do município dependesse exclusivamente do eleitorado, isto é, dos cabos eleitorais urbanos e de cada um dos diversos fazendeiros dos distritos? Cada eleição, com toda probabilidade, seria uma batalha incerta, ou pelo menos muito custosa. Os riscos do pleito aumentariam consideravelmente, prevalecendo no combate os chefes que tivessem, de





fato, maior capacidade *pessoal* de liderança. Mas, como as chefias locais são muitas vezes adquiridas pelo acaso do nascimento, do matrimônio ou de alguma amizade protetora, em todos esses casos, quando faltasse ao chefe qualidades positivas de liderança, a sua sorte política estaria por um fio em cada novo pleito que se travasse.

O que impede que o panorama político municipal se apresente por toda parte do modo por que aqui o imaginamos é justamente a força aglutinadora do governo, aumentada na razão direta do amesquinhamento do município. O poder de coesão do governo livra os pleitos municipais de grande parte dos riscos apontados, porque predispõe o eleitorado em favor dos candidatos governistas. Isso explicaria, talvez, a atitude dos próprios legisladores estaduais, que deixavam de utilizar seus poderes constitucionais para vitalizar a organização municipal e, assim, contribuir para libertar o seu eleitorado da influência absorvente que sobre ele exerce o governo através dos chefes locais e dos "coronéis". Se, por um lado, ficavam os deputados estaduais jungidos ao governo, de quem dependia em última análise a sorte da eleição, por outro, a sua reeleição ou a sua promoção na carreira política estariam garantidas, enquanto soubessem ou pudessem manter boas relações com a situação do seu Estado.

Tudo isso indica que o problema do "coronelismo", aparentemente simples, apresenta no seu mecanismo interno grande complexidade. Não há dúvida, entretanto, que ele é

muito menos produto da importância e do vigor dos senhores de terras, do que da sua decadência. A debilidade dos fazendeiros só aparenta fortaleza em contraste com a grande massa de gente que vive, mesquinhamente, sob suas asas e enche as urnas eleitorais a seu mandado. O "coronelismo" assenta, pois, nessas duas fraquezas: fraqueza do dono de terras, que se ilude com o prestígio do poder, obtido à custa da submissão política; fraqueza desamparada e desiludida dos seres quase sub-humanos que arrastam a existência no trato das suas propriedades.[56]

Muito longe estão os "coronéis" de hoje e de ontem — que tão repetidamente têm de apelar para o braço do delegado de polícia — daqueles rebeldes e poderosos senhores rurais de certo período colonial, que eram o governo e a lei de seus domínios. O poder que uns e outros ostentam, embora possa apresentar aspectos exteriores semelhantes, é expressão, num caso, da força de um sistema escravista e patriarcal em seu apogeu e, no outro, da fragilidade de um sistema rural decadente, baseado na pobreza ignorante do trabalhador da roça e sujeito aos azares do mercado internacional de matérias-primas e de gêneros alimentícios que não podemos controlar.

A melhor prova de que o "coronelismo" é antes sintoma de decadência do que manifestação de vitalidade dos senhores rurais, nós a temos neste fato: é do sacrifício da autonomia municipal que ele se tem alimentado para sobreviver.



# CAPÍTULO SEGUNDO

## Atribuições municipais

I — Conceito quantitativo. II — Apogeu das câmaras coloniais. III — Reação da Coroa. Fortalecimento do poder real após a trasladação da Corte. IV — A lei de 1828. V — O Ato Adicional e a reação centralizadora. VI — Atribuições municipais no regime de 1891. VII — A fase do Governo Provisório de 1930. VIII — A Constituição de 1934 e os departamentos de municipalidades. IX — Submissão do município no regime de 1937. X — Constituição de 1946: assistência técnica aos municípios e fiscalização de suas finanças. XI — Intervenção do Estado na ordem econômica: seu reflexo sobre as atribuições dos municípios. XII — Municipalismo e federalismo.

### I

Precisar quais devam ser, numa boa organização administrativa, as atribuições municipais, é tarefa de extrema dificuldade. As indicações muito gerais pouco esclarecimento podem trazer. Quando se diz, por exemplo, que devem caber ao município as tarefas de natureza local, ou do